

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
SECRETARIA DE QUALIDADE AMBIENTAL NOS ASSENTAMENTOS HUMANOS

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO

PROJETO ORLA

**SUBSÍDIOS PARA
UM PROJETO DE GESTÃO**

Subsídios para um projeto de gestão / Brasília: MMA e MPO, 2004. (Projeto Orla).
104 p.

1. Qualidade ambiental - administração. 2. Conservação da natureza. 3. Orla marítima - Brasil. 4. Projeto Orla. I. Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos. II. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União.

CDU 504.06 (81:210.5)

Equipe de elaboração

Coordenadora Geral

Oneida Divina da Silva Freire

Coordenador Técnico

Ademilson Zamboni

Técnico

Altineu Pires Miguens

Organizadores

Antônio Carlos Robert de Moraes

Ademilson Zamboni

Projeto gráfico e capa

Francine Sakata

Fábio Namiki

Diagramação

Tania Mara Menecucci

Ministério do Meio Ambiente

Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos

Esplanada dos Ministérios, Bl. B, 8º andar, Sala 831

CEP 70068.900 Brasília/ DF

Tel. (61) 317.1025

e-mail: projeto.orka@mma.gov.br

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Secretaria do Patrimônio da União

Esplanada dos Ministérios, Bl. C, 2º andar, Sala 200

CEP 70046.900 Brasília/ DF

Tel. (61) 313.1670 (SPU)

e-mail: atende.spu@planejamento.gov.br

APRESENTAÇÃO

O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima – Projeto Orla, surge como uma ação inovadora no âmbito do Governo Federal, conduzida pelo Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos, e pela Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, buscando implementar uma política nacional que harmonize e articule as práticas patrimoniais e ambientais, com o planejamento de uso e ocupação desse espaço que constitui a sustentação natural e econômica da Zona Costeira.

Nessa concepção encontra-se o desafio em lidar com a diversidade de situações representadas pela extensão dessa faixa, que atinge 8.500km e aproximadamente 300 municípios litorâneos, que perfazem, segundo o último censo, população em torno de 32 milhões de habitantes. Subjacente aos aspectos de territorialidade, encontra-se a crescente geração de conflitos quanto à destinação de terrenos e demais bens de domínio da União, com reflexos nos espaços de convivência e lazer, especialmente as praias, bens de uso comum do povo.

Esse cenário de natureza complexa iluminou a construção dos procedimentos técnicos para a gestão da nossa orla, expressos nas publicações *Projeto Orla: fundamentos para gestão integrada* e *Projeto Orla: manual de gestão*, frutos de uma série de estudos preliminares, que buscavam dar subsídios à elaboração de um projeto dessa natureza, analisando sua base legal, seus antecedentes institucionais e explicitando seus fundamentos teóricos.

Cinco desses estudos, além de um texto recém-elaborado que discorre sobre o processo de construção do Projeto estão reunidos em *Projeto Orla: subsídios para um projeto de gestão*, incorporando assim o resultado de análises comparativas acerca das experiências internacionais sobre a matéria, e levantando a melhor bibliografia disponível. O conhecimento de campo dos autores também foi de grande valia em face da finalidade empírica da demanda apresentada, isto é, de gerar teorizações de índole aplicada. Os textos produzidos possuem em si valor técnico e acadêmico, ao enfocarem, de forma interdisciplinar, uma realidade pouco discutida e questionarem pontos de alta relevância para a gestão costeira no país.

O fato de os artigos estarem assinados atesta a responsabilidade exclusiva dos autores acerca das propostas formuladas e dos juízos emitidos, e não necessariamente, foram aceitos na íntegra pelos órgãos públicos solicitantes, ou incorporadas à estrutura final do Projeto Orla. Sua publicação justifica-se, sim, pela contribuição que aportam ao debate do tema.

Marijane Vieira Lisboa

Secretária de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos

Alexandra Reschke

Secretária do Patrimônio da União

SUMÁRIO

7 Construindo o conceito de orla marítima

Antônio Carlos Robert Moraes
Ademilson Zamboni

13 Definição de limites e tipologias da orla sob os aspectos morfodinâmico e evolutivo

Dieter Muehe

33 Classificação das praias brasileiras por níveis de ocupação: proposta de uma tipologia para os espaços praiais

Antônio Carlos Robert Moraes

45 Paisagem, litoral e formas de urbanização

Silvio Soares Macedo

65 Patrimônio costeiro e seus fundamentos jurídicos

Gilberto D'Ávila Rufino

87 Análise econômico-ambiental no espaço da orla marítima

Maurício de Carvalho Amazonas

Patrimônio costeiro e seus fundamentos jurídicos

Gilberto D'Ávila Rufino
INSTITUTO JURÍDICO DO LITORAL, SÃO JOSÉ/ SC

1. Introdução

Estratégia mundial para a gestão integrada das zonas costeiras

A importância das zonas costeiras passou a ser reconhecida em escala mundial, recentemente, fazendo da gestão dos espaços litorâneos alvo da preocupação de organizações internacionais e regionais.

A tomada de consciência quanto à característica do litoral, de patrimônio raro e frágil, é resultado de longo processo que se desenvolveu no âmbito de algumas organizações internacionais pioneiras, cuja importância inquestionável deve ser evocada.

O conceito de zona costeira apareceu, pela primeira vez, num texto internacional na Recomendação nº 92, do Plano de Ação pelo Meio Ambiente, na Conferência de Estocolmo de 1972. Logo depois, o Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas definiu as zonas costeiras como um *bien national de grand valeur*.

Há vinte anos, a Organização das Nações Unidas tem atuado, em diferentes frentes, no sentido de sistematizar e regionalizar a proteção do ambiente marinho.

Durante os trabalhos da Conferência do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente-PNUMA, de 28 de outubro a 6 de novembro de 1981, em Montevideu, a conservação do litoral foi incluída entre os dez principais temas considerados suscetíveis de coordenação e de efetiva cooperação mundial e regional (Kiss, 1988).

Com o lançamento do programa para os oceanos e as zonas costeiras (1985), a tomada em consideração dos espaços litorâneos foi enfim consagrada no âmbito das ações sobre os mares regionais do PNUMA, tendo sido implementadas convenções regionais visando o combate à poluição e a gestão ambiental dos espaços marítimos costeiros.

No âmbito da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura, já em 1967, quatro linhas de ação do Programa MAB (relativo ao homem e à biosfera) visavam às zonas costeiras. E no plano de trabalho a médio prazo (1984-1989), dessa mesma organização, constou o elemento *aménagement des régions littorales et insulaires* (Tema nº5).

Os trabalhos preparatórios da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), também consideraram a proteção do litoral um dos temas capitais a serem tratados pelos países membros (Resolução ONU 44/228 de 22/12/89).

A repercussão dessas ações internacionais na ordem jurídica interna dos estados soberanos é bem evidente como fator de florescimento de moderna legislação sobre gerenciamento costeiro¹.

Na expansão dessa tendência, é previsível a adoção de uma *stratégie internationale du littoral*, que favoreça propagação de ações de gerenciamento costeiro, com fundamento num elenco de princípios jurídicos e numa tipologia de esquemas legislativos² (Van Teeffelen, 1984; 89).

No âmbito da União Européia, como iniciativa conjunta de diferentes órgãos comunitários, inaugurou-se, em 1996, o programa de demonstração da Comissão Européia sobre a gestão integrada das zonas costeiras.

As normas européias têm repercussão cada vez maior sobre a legislação costeira de muitos países, sobretudo aquelas referentes à pesca, à qualidade da água, à conservação da natureza e à avaliação ambiental. Mas, segundo o grupo de especialistas que preparou no ano de 1999 documento sobre a estratégia européia para a gestão integrada das zonas costeiras, o cumprimento das obrigações comunitárias por parte dos Estados-membros “*puede contribuir a unificar las leyes nacionales y transcender los conceptos jurídicos tradicionales, aunque también puede verse obstaculizado por la jurisprudencia nacional preexistente*”³ (Comisión Europea; 1999;20).

No continente europeu o advento da preocupação com as zonas costeiras não se limita aos países partícipes das instituições da integração econômica regional. O estudo da evolução desse novo campo normativo no âmbito do direito internacional público aponta para outra importante organização regional formada por cerca de trinta países, o Conselho da Europa, o qual adotou em 1971 recomendação pioneira relativa à proteção costeira (Recomendação Nº 627 de 01/71).

As bases de uma política já consagrada de gestão do litoral, em diversas legislações nacionais, encontram-se verdadeiramente em documento posterior à Resolução nº 29, de 1973, do Conselho da Europa⁴. Esse texto constitui autêntico estatuto do litoral e não apenas um programa de ordenamento, pois adentra o domínio da ação administrativa, concitando à adoção de dispositivos de caráter regulamentar, diante da necessidade premente de controlar e coibir as ações humanas responsáveis por todo tipo de degradação.

Segundo a Resolução nº 29/73 do Conselho da Europa, todo desenvolvimento das zonas litorâneas deveria ser precedido de regulamentação, além de incluir, entre outras, as seguintes prescrições: 1) criação de limitação *non aedificandi* sobre banda suficientemente larga ao longo da costa marítima; 2) subordinação das licenças para construir e autorização para exercício de atividades ao cumprimento de condições estritas; 3) proclamação do princípio do livre acesso às margens do mar, cuja concretização se daria por meio de equipamentos públicos adequados e pela incorporação ao domínio público dos terrenos necessários; 4) regulamentação da exploração dos recursos naturais, da defesa das margens contra a erosão marinha, da disposição final de resíduos, da frequência e circulação públicas e da prática de esportes motonáuticos.

E, invocando o princípio do reexame da afetação dos usos dos bens públicos litorâneos, a citada resolução propõe a criação de áreas protegidas nos locais de valor ambiental, histórico ou cultural relevante.

A mesma Resolução nº 29/73, do Conselho da Europa, preconiza a adoção de sistema de controle da qualidade das águas costeiras e de organização apta a enfrentar os riscos de poluição accidental. O texto acentua, igualmente, a necessidade de empreender e de difundir inventário sistemático de todas as disposições jurídicas em vigor, suscetíveis de aplicação na proteção do litoral.

Outro texto internacional e contemporâneo aos acima mencionados é a Resolução nº 161, de 12 de outubro de 1976, do Conselho da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico-OCDE, a qual visa proteção eficaz das zonas costeiras contra os riscos originados da urbanização e da industrialização. Além do conteúdo eminentemente regulamentador e planificador das propostas, a recomendação da OCDE consagra a noção de que a proteção das zonas costeiras deve ser exercida no interesse comum da humanidade.

Essa organização regional europeia tem exercido grande influência sobre o desenvolvimento do direito internacional do meio ambiente, muito embora as recomendações adotadas revistam o caráter de *soft law*, não dispondo de força vinculante, salvo para os países que participam da sua respectiva aprovação.

Também como resultado das ações do Conselho da Europa, em prol da conservação do litoral, impõe-se referir à Carta Europeia do Ordenamento do Território, adotada em Torremolinos, Espanha, em 20 de maio de 1983. Essa Carta de Torremolinos, originada da Conferência Europeia dos Ministros do Ordenamento do Território – CEMAT, aborda o problema do desenvolvimento das regiões costeiras e ilhas. A Resolução relativa às políticas de ordenamento das regiões marítimas adotada pela mesma Conferência busca estabelecer uma definição jurídica da zona costeira. E nesse intuito enfatiza a dimensão vertical do ordenamento marítimo-terrestre, que consiste em ver o litoral como um espaço apresentando uma projeção volumétrica, composta pela litosfera, hidrosfera e a atmosfera (CEMAT, Resolução nº 1 de 20/05/83).

A Carta de Torremolinos tem servido igualmente de inspiração para outros textos, como a Recomendação nº 997, de 4 de outubro de 1984, da Assembléia do Conselho da Europa, relativa ao ordenamento do território e à proteção do meio ambiente nas regiões costeiras do continente europeu⁵.

Como já salientado, a origem do programa dos mares regionais remonta à Conferência de Estocolmo e, em particular, aos princípios então consagrados relativamente à ecologia marinha.

De fato, a regionalização das ações de proteção dos espaços marinhos tem base no princípio nº 9, da Declaração de 1972, que incita os estados a colaborar no âmbito de zonas geográficas constituídas ou classificadas como uma entidade natural específica. Em outras palavras, o Programa dos Mares Regionais do PNUMA foi concebido na presunção de que a existência, em dada região geográfica, de uma comunidade de concepções e de interesses, pode contribuir para proteção eficaz do meio ambiente marinho, mais facilmente do que pela adoção de convenções de alcance mundial.

Adotando essa abordagem, as atenções do PNUMA voltaram-se para os mares regionais especialmente vulneráveis (Grenon e Batische, 1988). Os princípios para o estabelecimento de uma ação regional no mar Mediterrâneo foram estabelecidos pela Convenção de Barcelona, de 16 de fevereiro de 1976 (Kiss, op.cit. p.159).

O programa dos mares regionais pode ser definido como uma tentativa de *gestion de l'environnement* ou de gestão integrada das atividades humanas com impacto no meio ambiente. O ordenamento do litoral aparece associado ao Programa na parte relativa ao planejamento e à gestão dos espaços costeiros (Déjeant-Pons, op.cit. p.67).

A técnica jurídica que caracteriza o programa consiste no desenvolvimento de convenções em regiões distintas do mundo, a fim de combater as diferentes formas de poluição, assim como contribuir para melhor gestão do meio ambiente nessas zonas⁶.

Segundo o modelo adotado pelo programa dos mares regionais, a ação internacional no litoral deveria ser estruturada com base na repartição das diferentes atribuições entre as instituições, a ser estabelecida em conformidade à matéria tratada ou ao próprio objetivo da organização.

Bem claro, a ação regional não prescinde de uma perspectiva global do ambiente, tendo em vista que a noção de biosfera não aceita fronteiras. Por isso, os correspondentes planos de ação devem compreender espaços suficientemente vastos, *constituant des écosystèmes*.

Quanto à técnica jurídica, os programas dos mares regionais não contêm obrigações precisas e intangíveis e revestem a natureza de convenções gerais (*convention-cadres*), suscetíveis de ampliação. A perspectiva de ordenamento e gestão integrada aparece, de forma clara em determinadas convenções que não se limitam aos problemas de poluição marinha e adquirem outra dimensão. Isso decorre da inclusão de preceitos relativos à proteção contra várias formas de degradação decorrentes de outras causas, como a provocada pela erosão costeira de origem antrópica, ou oriunda de obras de engenharia de construção de diques e de dragagem⁷.

As noções de *région partagée* e de *patrimoine commun par affectation* ou de *patrimoine partagée* são inspiradas na idéia de interdependência quanto ao uso dos recursos naturais pelos estados ribeirinhos. De acordo com essa concepção, os estados devem não apenas usar o meio ambiente de maneira justa e equânime, mas buscar otimizar seu aproveitamento (Déjeant-Pons, 1987, p70). Com efeito, pelo princípio que impõe a convivência num sistema de *très bon voisinage*, os estados estão vinculados pela obrigação de não degradar e não atentar contra o meio ambiente, exercendo gestão racional, em bases científicas (Idem, p70).

Sob o enfoque da tendência de regionalização das ações de cooperação internacional, a costa brasileira apresenta-se, todavia, em situação de flagrante isolamento. Separada da África pela imensidão do Atlântico, ela também não possui, no sentido da longitude, maior contato com os países fronteiriços ao sul e norte. Mesmo assim, visando os problemas do meio ambiente marinho no plano regional, o Brasil participa com a Argentina e o Uruguai do programa de mares regionais na região do Atlântico sudoeste superior. Ademais, os três países estão estruturando um Plano de Ação para Proteção do Ambiente Marinho frente às Atividades Baseadas em Terra no Atlântico Sudoeste Superior (PASO), um desdobramento regional do GPA (“Global Program of Action for the Protection of the Marine Environment from Land Based Activities”), do PNUMA.

2. Princípios e diretrizes para o ordenamento do litoral

A repetição dos fenômenos e a semelhança de situações asseguram coerência com certo número de postulados, cuja formulação se apóia na observação de diferentes aspectos da realidade, física ou social, entre outros. Todavia, em virtude de os conjuntos normativos do ordenamento do litoral se encontrarem em fase de construção, não é claro o valor jurídico das correspondentes resoluções, recomendações, programas e planos de ação.

A maior parte dos princípios a seguir mencionados não foi traduzida, ainda, por regras estáveis e, de resto, não é possível prever qual será a forma que tais princípios assumi-

rão efetivamente nos diferentes sistemas jurídicos estudados. Por ora, permanecem como princípios de ordenamento, critérios ou diretrizes, cuja força normativa depende da natureza dos efeitos jurídicos atribuídos às disposições dos planos nacionais.

Uma classificação sucinta dos princípios consagrados nos textos internacionais evocados estabeleceu a distinção entre os princípios de planejamento, de gestão e de valorização (*mise en valeur*). Enquadram-se na categoria dos princípios de gestão os de ordenamento e proteção; os princípios de ordenamento têm ligação mais direta com a finalidade da presente análise.

As recomendações de estudos preparados no Conselho da Europa em 1984 (Ministérielle Européenne sur l'Environnement; 1984) constituíram uma primeira sistematização sobre o assunto, reunindo a maior parte dos princípios concebidos até então, a propósito do ordenamento do litoral. Esse documento sintetiza o estado das concepções de quase 15 anos passados; todavia, a teoria assim codificada não mudou em substância desde então.

Entre outras medidas, o documento preparado no âmbito do Conselho da Europa em 1984 preconiza a elaboração de planos integrados para o litoral, neles incluídas as diretrizes de desenvolvimento e o zoneamento, os planos de exaustivo inventário dos recursos naturais. Tais planos deveriam revestir um valor imperativo, impondo-se tanto à administração pública quanto aos poderes locais e aos particulares.

Notadamente, é proposta aos países costeiros a adoção de lei geral sobre o litoral, cuja função precípua seria a de despertar a consciência do caráter único e frágil dos espaços litorâneos. O documento citado sugere que tal lei deveria abranger não somente o regime do domínio público marítimo e lacustre, mas também o regime das praias, das dunas e da orla costeira ou ribeirinha. Essa lei deveria comportar disposições relativas tanto ao controle da urbanização como à valorização, ordenamento e preservação dos espaços litorais frágeis (zonas úmidas, baías, reservas marinhas).

Outrossim, o Conselho da Europa propõe a salvaguarda dos espaços litorais frágeis ou pitorescos por meio da aquisição dos bens a preservar pelo poder público ou mediante a instituição de servidão de utilidade pública, questão essa abordada em maior profundidade a seguir.

O princípio do *tiers sauvage* (Dufournet; 1975 e Lucas; 1973), concebido na França, no despontar das preocupações com o ordenamento do litoral, afirma a necessidade de preservação mínima de 1/3 dos espaços costeiros em estado natural. Outro princípio de ordenamento apresentou-se também na proposta de um cinturão azul (*ceinture bleue*), que deveria ser formado pelos espaços destinados à aqüicultura marinha.

O princípio da ocupação *en profondeur*⁸ (Déjeant-Pons; 1985; 417) traduziu-se no direito francês pelas regras que visam liberar faixa não edificável de 100m de largura a partir da margem do mar, nas zonas ainda não urbanizadas. Esse princípio completa-se com a noção de *capacité d'assimilation* ou da *capacité de charge* das zonas costeiras.

Ainda como decorrência do citado princípio de *l'aménagement en profondeur*, o caráter ou tipo de atividade é o elemento que determina a possibilidade de sua respectiva implantação na fachada marítima. As atividades que realmente necessitam uma proximidade com o mar são menos numerosas do que se pensa e muitas daquelas que, em dado momento, dependem aparentemente da costa, poderiam implantar-se a certa distância para o interior das terras.

O princípio relativo ao zoneamento deveria subtrair à urbanização espaços naturais suficientemente extensos (isto é, com pelo menos 2.000m no sentido longitudinal e 500m na transversal à orla). A implantação de vias de circulação recuadas do litoral e o acesso à costa por meio de vias perpendiculares se conjugaria com a interdição de implantar novas estradas sobre montes e falésias, dunas e restingas.

O princípio do livre acesso à fachada marítima para uso público implica o desencravamento das praias, necessário sobretudo em zonas super-ocupadas. Esse acesso deve ser estabelecido independentemente das ações de estruturação fundiária e o princípio correspondente foi consagrado em todos os textos internacionais sobre o litoral. Alguns países já transpuseram esses princípios para disposições de caráter legislativo ou regulamentar, como o princípio que determina a harmonia arquitetônica e paisagística dos equipamentos turísticos e do *habital*.

3. Legislação comparada

Advento de legislação nacional sobre zonas costeiras

Alguns países podem ser designados precursores nesse novo campo da legislação. O primeiro país que adotou lei específica e abrangente para o litoral foi, provavelmente, a Espanha, com a *Ley de Costas*, de 1969 (Herrero de la Fuente; 1977).

A Noruega adotou, em 1971, lei sobre a planificação de praias e áreas de montanha (Becet; 1987); essa lei se restringia, no entanto, ao planejamento de praias e não ao ambiente costeiro globalmente, uma vez que, desde 1954, algumas porções do litoral norueguês tinham sido objeto de disposições protetoras. Mais tarde, o Código de Edificações, de 1965, instituiu servidão sobre faixa costeira de 100m a partir da linha da maré alta, na qual se proibiu toda e qualquer edificação (Fleischer, 1977; 428). E o art. 3º do *Act for planning on shore areas*, de 10 dezembro de 1971, confirmou a proibição geral de construção sobre faixa de 100m, estabelecendo que, no perímetro correspondente, apenas poderiam ser autorizadas construções conformes ao plano de ordenamento das praias, ressalvando todavia que tais disposições não se aplicam a zonas densamente povoadas⁹.

Seguindo a mesma trilha, a Suécia instituiu faixa de proteção da orla de 100m, nela proibindo toda construção, salvo em casos especiais. Da mesma forma, no litoral da Dinamarca, o princípio que proíbe a construção na faixa de 100m remonta aos anos 30. Sem sombra de dúvidas, essas regras consagradas nos países nórdicos, relativas a uma faixa *non aedificandi* ao longo da orla marítima, influíram na concepção dos princípios internacionais de ordenamento do litoral, propagando-se a outros sistemas jurídicos.

Entre outros documentos legais onde se manifesta esse fenômeno, cabe referir aos da Itália, como, por exemplo, a Lei de 8 de agosto de 1985, que proíbe sobre faixa de 300m medidos a partir do mar toda modificação do ambiente fora das zonas urbanizadas; essa proibição cessa apenas quando as autoridades territoriais competentes adotam planos de urbanismo que levam em conta a necessidade de preservar os espaços naturais sensíveis (Klemm, 1990).

Na França houve avanços na legislação específica com o advento do Decreto nº 79-716, de 25 de agosto de 1979, que aprovou um conjunto de diretrizes relativas à proteção, ao planejamento e à gestão dos recursos litorâneos. Essas normas foram incorporadas no texto da *Loi Littoral* de 1986.

Entre os princípios consagrados pelo direito francês, destaca-se a intenção de conter a urbanização desenfreada da orla marítima, por meio de disposições específicas que impedem a ocupação para fins urbanos de áreas onde inexistente adequado sistema de tratamento dos efluentes domésticos. No escopo de evitar a descaracterização da paisagem e o rompimento do equilíbrio ecológico, uma faixa não edificável, com profundidade de 100m, contados do limite da praia, é reservada em todas as zonas de urbanização futura.

Pretende-se conservar entre os centros urbanos do litoral francês grandes espaços naturais intactos (entendendo-se como tal área de, ao menos, 2.000m de extensão com profundidade de 500 ou 2.000m). Com o mesmo espírito e por intermédio de zoneamento adequado, os espaços urbanizáveis deverão ser alternados por zonas rurais e, em especial, protegidas as atividades ligadas à aqüicultura e piscicultura marinha.

Os equipamentos turísticos e as edificações residenciais serão compatibilizados com o aspecto da paisagem pela imposição de prescrições arquitetônicas. O livre acesso e circulação do público em toda a orla marítima, além da proibição de implantar estradas a menos de 2.000m das margens sobre a crista dos montes e falésias, dos cordões lagunares ou dunas, atingindo-se o litoral por meio de vias perpendiculares à costa, constituem alguns dos muitos princípios acatados na lei francesa.

Modelos de organização para o gerenciamento costeiro

No direito brasileiro, o arcabouço jurídico-institucional, introduzido pela Lei nº 7.661/88, configura-se como marco inicial de campo específico de atuação normativa e administrativa.

Embora possa se afirmar o pioneirismo da legislação brasileira em alguns pontos, na verdade ele é fruto da mesma tendência observada em muitos outros países, no sentido de serem implantados sistemas de controle das atividades humanas sobre esse espaço reconhecidamente frágil e raro. Logo, para vislumbrar o alcance da nova legislação federal sobre gerenciamento costeiro, impõe-se adotar, como recurso metodológico, a comparação entre leis.

Dos Estados Unidos à China, passando pelos países membros da União Européia, constata-se que o litoral tornou-se objeto específico de diferentes modelos de atuação administrativa e normativa. Há mais de uma década, no continente africano, em países como Marrocos ou África do Sul, estavam em tramitação projetos de lei sobre gerenciamento costeiro (Mekouar, 1986; Sowman, 1990; PNUMA-FAO, 1984).

Não obstante, as abordagens adotadas variam acentuadamente de um país para outro, em função da ênfase dada aos diferentes instrumentos pelos quais a intervenção do poder público pode ocorrer.

Um desses enfoques considera o litoral apenas como novo espaço de planejamento, privilegiando a cooptação dos agentes públicos e privados com os objetivos assinalados no plano, por meio de sistema de incentivos ou fomento. Nessa hipótese, o modelo de gerenciamento, caracterizadamente programático e cooperativo, não é assumido, em geral, como posição coercitiva.

Outra forma de atuação consiste em submeter as atividades humanas sobre o litoral a um modelo normativo especial, cujos dispositivos visam o aperfeiçoamento ou a transformação do sistema legal considerado incompleto ou mesmo responsável pela degradação. Nesse caso, o novo estatuto normativo também pode, em lugar de absorver toda a temática, suprir omissões de outros diplomas, inserindo nesses as modificações necessárias.

Os modelos institucionais apresentam muitas feições e possibilidades, mas a hipótese de gestão centralizada do litoral, por intermédio de uma agência ou organismo incumbido de sua administração e dotado de poder de polícia que substitua inteiramente as estruturas tradicionais da administração estatal, não aparece até o presente em nenhum dos países estudados¹⁰.

Uma das tendências seria instituir-se órgão de coordenação dotado de poderes normativos e da gestão dos recursos financeiros a serem destinados a órgãos descentralizados, aos quais é delegada a atribuição de aprovar planos regionais ou locais de gerenciamento.

Por seu turno, a idéia de um ministério de coordenação, que deveria ser consultado sobre todas as medidas legislativas e regulamentares a respeito do litoral, oferece dificuldades. A designação do *ministre coordinateur* afigura-se problemática, pois normalmente haveria muitos pretendentes com suficiente poder de pressão para aspirar à função. No caso da França, essa concorrência se estabeleceria entre titulares de diferentes ministérios: *Marine marchande ou Mer, Environnement, Urbanisme et Travaux Publics* (Prieur, 1984).

Nos Estados Unidos não prosperou o modelo centralizado preconizado na recomendação da *Comissão Stratton de 1969*, no sentido de que “*a cabinet level oceans agency be created*”, para integrar a gestão de todos os usos (Ficher, 1990).

O caráter excessivamente complexo do gerenciamento costeiro norte-americano foi salientado num estudo que considerou como causa de inibição da ação governamental a inexistência de organização com poderes abrangentes sobre a zona costeira, pois: “*...many single-purpose agencies promote specialized activities and client groups, with no forum available to reconcile their competing interests*” (Ficher, 1990).

Ao que parece, a matriz organizacional da Zona Costeira deveria exprimir a complexidade das estruturas e possuir a capacidade de lidar com a miríade de conflitos de competência entre as entidades que atuam nesse espaço. Por isso, até hoje, não há consenso em torno da tese de que a um órgão central devam ser confiados outros poderes que não os de coordenação. E não ficou provado, ademais, que o gerenciamento “*by a single entity for multiple-use objectives, could achieve similar advantages as found in regular, formal inter-agency coordinated decision-making*”.

Em qualquer hipótese, o sucesso do modelo adotado deverá estar relacionado com os princípios jurídicos fundamentais que exprimem o tipo de organização política e econômica adotado nos diferentes países.

O sistema do CZMA norte-americano

Nos Estados Unidos, o Preâmbulo do *Coastal Zone Management Act*-CZMA, de 1972, afirma que a solução para proteção efetiva da zona costeira “*is to encourage the states to exercise their full authority over the lands and the waters in the coastal zone by assisting the states, in cooperation with Federal and local governments and other vitally affected interests, in developing land and water use programs for the coastal zone, including unified policies, criteria, standards methods and processes for dealing with land and water use decisions of more than local significance*” (CZMA, 1990).

Visando proteger a zona costeira segundo os interesses das gerações atuais e futuras (§ 1452, 1), o legislador norte-americano determina que os estados-membros sejam assistidos na elaboração de programas de gerenciamento e desenvolvimento que considerem os valores ambientais, históricos, culturais e estéticos, além da necessidade de desenvolvimento econômico. Para esse fim, terão consideração prioritária os usos dependentes da zona costeira e a concentração tanto quanto possível “*of new commercial and industrial developments in or adjacent to areas where such development already exists*” (Idem, §1452).

O *Coastal Zone Management Act*, entre outros objetivos, visa assegurar o acesso público ao litoral, a recuperação do patrimônio estético e histórico da orla, a restauração dos portos e da fachada marítima. Alguns dos instrumentos dessa política legislativa são a simplificação dos procedimentos administrativos, a coordenação das ações administrativas e a participação do público nas decisões que afetam o litoral.

Os estados costeiros implementam o gerenciamento mediante alocação de fundos federais pelo *Secretary of Commerce*. Os programas de gerenciamento das unidades federadas beneficiárias devem atender os requisitos estabelecidos na lei, entre os quais se inclui a “*definition of what shall constitute permissible land uses and water uses within the coastal zone which have a direct and significant impact on the coastal waters*” (Idem, §1454, 2). Para tanto, o estado costeiro deve mencionar os instrumentos jurídicos pelos quais exercerá o controle, “*including a listing of relevant constitutional provisions, laws, regulations and judicial decisions*”.¹¹

Mesmo que a participação dos estados federados no programa de gerenciamento costeiro não seja compulsória, o *Coastal Zone Management Act* assegura um sistema de incentivos para desencadear o processo de planejamento (Christie, 1990; 488).

Um dos pontos básicos do sistema norte-americano é o preceito *federal consistency*, que determina a compatibilização das atividades dos órgãos federais com as prescrições do programa estadual (Idem, §1456, c). Em contrapartida, os planos e programas estaduais não poderão ser aprovados pelo órgão federal de coordenação quando tenham desconsiderado os avisos ou as observações dos serviços oriundos dessa esfera (Idem, §1456, b). Há, todavia, um debate em curso sobre os limites das injunções que os estados podem impor à aprovação de projetos e à concessão de autorizações e licenças pelos órgãos e agências federais (Whitney, 1988).

O sistema de licenciamento dos usos e atividades compreende, além da consulta recíproca das autoridades federais e estaduais, a garantia de realização de audiências públicas (CZMA; 1456).

Características do sistema português

Em Portugal, por influência dos princípios consagrados na Carta Europeia do Litoral, editou-se o regime jurídico do litoral por meio do Decreto-Lei nº 302, de 26 de setembro de 1990, que dispõe sobre a ocupação, o uso e a transformação da faixa costeira. Consoante a lei portuguesa, os planos de ordenamento do território, bem como as respectivas normas provisórias, as áreas de desenvolvimento urbano prioritário, as áreas de construção prioritária, os planos de ordenamento e expansão dos portos e os planos de ordenamento das áreas protegidas classificadas ao abrigo do Decreto-Lei nº 613, de 27 de julho de 1976, que abrangem a faixa costeira, devem estabelecer a ocupação, uso e transformação da referida faixa e só poderão ser aprovados ou ratificados se observarem os princípios definidos no anexo (art. 3º) do referido Decreto-Lei nº 302/90 (Salgado, 1991; 30).

O Decreto-Lei nº 302 estabelece que a urbanização do litoral fica subordinada a regras estritas em matéria de ocupação, uso e transformação da zona costeira (Ferreira, 1991; 22-23). Entre os princípios adotados na legislação portuguesa muitos se inspiram nas diretrizes internacionais já referidas. Todavia, outros tantos, mormente aqueles referentes ao regime das construções e dos espaços verdes, têm caráter inovador que merece ser destacado. Nesse sentido, cabe referir o limite de altura das construções novas, a ser fixado em relação ao gabarito médio das construções existentes em determinada rua ou quarteirão. Assim, também, merece referência a limitação geral do gabarito para os locais fora das zonas urbanas, onde a altura das edificações não pode ultrapassar dois pavimentos.

Entre outros textos da legislação portuguesa correlata, cabe destacar o Decreto-Lei nº 321/83, que declarou reserva ecológica nacional as praias, dunas, estuários, ilhas e falésias; nesses espaços serão proibidas atividades suscetíveis de prejudicar a sua função natural. Na seqüência, cabe citar o Decreto-Lei nº 93/90 que estendeu esse regime para a totalidade do litoral, prevendo que as atividades humanas nessa faixa ficariam sujeitas a regime especial.

Considerando que o litoral português caracteriza-se por elevada sensibilidade ambiental e grande diversidade de usos, constituindo simultaneamente suporte de atividades econômicas, em particular o turismo e atividades conexas com o recreio e o lazer, o Decreto-Lei nº 309, de 2 de setembro de 1993, instituiu os POOC – Planos de Ordenamento da Orla Costeira. Os POOCs são planos setoriais que definem os condicionamentos, as vocações e os usos possíveis da orla, bem como das correspondentes infra-estruturas de apoio. Concretamente, esses planos podem se traduzir em completo ordenamento dos usos e atividades ocorridas na orla costeira ou se limitarem à classificação das praias.

Conforme o art. 3º do Decreto-Lei nº 309, esses planos setoriais, os POOCs, têm como objeto as águas marítimas costeiras e interiores e respectivos leitos e margens com faixas de proteção (zonas de proteção). Essas serão definidas no âmbito de cada plano e sua largura máxima não excederá a 500m contados da linha que limita a margem das águas do mar e faixa marítima de proteção, que tem como limite máximo a batimétrica - 30 metros.

No anexo 1, item 2, do Decreto-Lei nº 309, encontra-se a classificação das praias, de acordo com as seguintes tipologias: praia urbana e não urbana com uso intensivo; praia equipada e não equipada com uso condicionado, praia com uso restrito e com uso interdito.

Por fim, convém mencionar ainda que a legislação portuguesa estabelece, em normas gerais, os princípios a serem observados no que tange aos usos e ocupação do litoral. Entre esses, destacam-se os que se referem às praias, especificamente, tais como: a interdição de circulação e estacionamento de veículos motorizados fora do acesso autorizado; a vedação relativa à prática de algumas atividades desportivas e econômicas ou à permanência de animais; a proibição do emprego de equipamentos sonoros; e a demarcação de zonas de praia para banho e para a instalação de guarda-sóis. Além desses citados, outros princípios ou diretrizes mais abrangentes, constantes do anexo II, devem ser respeitados na ocupação, uso e transformação da zona terrestre de proteção.¹²

Aspectos jurídicos do gerenciamento costeiro

Posto que a política de gerenciamento costeiro visa substancialmente à preservação de bens ambientais, impõe-se considerar os modos de apropriação e a adequação dos diferentes regimes de propriedade à conservação desse patrimônio.

A questão consiste em que certos bens ambientais, a despeito de constituírem apropriação privada, não comportam a utilização econômica pelo respectivo titular, pois são necessários à satisfação de interesses coletivos. Em conseqüência, surge o problema da regulação de liberdades de conteúdo econômico e social, em confronto com o dever de garantir o meio ambiente.

No contexto da lei brasileira nº 7.661/88, é instituído um sistema descentralizado de regulação das atividades humanas na Zona Costeira, por meio de um zoneamento e de um conjunto de normas com caráter obrigatório, sancionado pelo poder de polícia.

Infelizmente, a lei brasileira, diferentemente da legislação francesa e espanhola, não conferiu tratamento inovador a muitas questões fundamentais, tal como o regime do domínio público marítimo ou o regime de concessão de obras públicas, de portos de recreio e dos aterros sobre o mar, entre outros usos da orla marítima; não estabeleceu princípios de ordenamento territorial, não fixou parâmetros obrigatórios de cunho urbanístico, nem disciplinou o aproveitamento dos recursos naturais (Foster, 1986; 309-311).

O zoneamento e a disciplina urbanística e ambiental da propriedade no sistema brasileiro, tal como sucede no norte-americano, reveste a natureza de limitação administrativa e normalmente não gera direito à indenização. Todavia, existe uma zona cinzenta em que proliferam controvérsias referentes à indenizabilidade de limitações administrativas que possam caracterizar verdadeira expropriação.

No direito norte-americano, a questão se põe em termos de excesso do poder regulamentar que eventualmente caracteriza exercício involuntário do poder expropriatório. O tema é constante na jurisprudência brasileira, daí o interesse do estudo comparativo de interpretações surgidas nos diferentes sistemas jurídicos.

Assim, por exemplo, no direito francês, o tombamento como monumento natural, efetuado com base na Lei de 2 de maio de 1930, não enseja obrigação de indenizar, salvo a hipótese de uma *“modification à l'état ou à l'utilisation des lieux déterminant un préjudice directo, matériel et certain”* (Prieur, 1991; 380).

Para esclarecer a questão, pode-se invocar o princípio adotado recentemente na França, quanto à proibição de edificar fora dos espaços urbanizados, numa faixa com largura de 100m ao longo da orla marítima¹³. A aplicação dessa regra que o legislador francês soube introduzir, mesmo com risco de contrariar poderosos interesses imobiliários, ocorre sem compensação aos eventuais proprietários.

Também na Espanha, não se cogita de indenização em virtude da imposição da *servidumbre de protección* do domínio público marítimo-terrestre que recai sobre a faixa de 100m, contados do limite das águas, na qual são proibidas edificações destinadas a residência ou habitação, e, entre outros usos e atividades, a construção de vias de transporte, a passagem de redes de eletrificação, assim como à publicidade por meio de cartazes ou meios acústicos (art. 23 a 26, *Ley de Costas*, 22/1988, de 28 de julho)¹⁴.

O êxito na aplicação depende da forma como será a lei integrada à prática jurídica. As normas devem ser estudadas em profundidade, desde o provimento em que são incorporadas à ordem jurídica, para eliminar as surpresas que de outra sorte surgirão ao intérprete, juiz ou administrador, incumbidos da sua aplicação.

Como salientado no início deste documento, citando-se texto recente da União Europeia, a jurisprudência dos tribunais é fator determinante para o êxito ou insucesso das normas relativas ao litoral. O *Coastal Zone Management Act* nos Estados Unidos mereceu *a notably unenthusiastic reading* na Suprema Corte (*Secretary of the Interior v. California*, 464 U.S. 312, 1984), em decisão que restringiu a aplicação da lei a atividades no domínio público hídrico (*offshore*) (Findley e Farber, 1988; 333).

A rejeição da lei pelo Judiciário pode ocorrer, de modo indireto, pela não atribuição de alcance completo aos seus preceitos. A modificação operada pela interpretação que o juiz confere à norma pode ser ocasionada pelo emprego de noções, conceitos ou fórmulas ultrapassadas. Nesse contexto, exige-se do jurista incumbido da missão de extrair da lei nova a sua inteira carga normativa, vigilância constante, com vista em poder refutar interpretações desusadas que anulem os efeitos positivos do diploma legal.

O estudo comparativo de toda a legislação é imprescindível, pois, como destacou o legislador espanhol, ao editar a *Ley de Costas*, em 1988 para aplicação das novas regras, não se pode desconsiderar a experiência jurídica do próprio país nem a “*de países con problemas análogos al nuestro*”. E demonstrando também que não basta apenas revogar as instituições existentes, a lei espanhola simplesmente restaurou “*en toda su pureza principios de bondo arraigados en nuestro Derecho histórico pero que habían quedado debilitados en su aplicación*”. (*Ley 22/1988*).

Patrimônio costeiro, instrumento da gestão fundiária do litoral

Para que as zonas costeiras sejam melhor utilizadas do ponto de vista ambiental, difundiu-se, no plano internacional, a idéia de que esses espaços deveriam ser considerados bem público e não *pertencer “à des individus ou à des entreprises qui interdisent l'utilisation aux autres usagers.”* (OCDE, 1975; 26-27). Isso não implica necessariamente uma atribuição de propriedade, mas, num sentido mais amplo, que a gestão desse espaço seja realizada segundo critérios de interesse público “*comme un bien public, selon le principe de ‘non exclusion’*” (Idem; 26-27).

Com tal acepção, a apropriação dos espaços a proteger não implica a estatização do território costeiro; a proposta é salvaguardar as opções (Mangin, 1974), conferindo-se ao Estado o poder de sustar a ocupação dos espaços até que seja tomada uma decisão em bases adequadas, sobre os danos causados a esses espaços por afetação dos diferentes usos e atividades¹⁵.

Todavia, as formas de intervenção mencionadas envolvem a necessidade de limitar ou restringir, em diferentes graus, direitos presumidamente legítimos de particulares sobre as áreas que se pretende conservar¹⁶.

O problema da compensação reclamada pelos proprietários cujos terrenos são afetados pelos planos de ordenamento do litoral é assim comum a todos os sistemas jurídicos estudados, como já salientado na seção anterior deste documento.

A prevalecer a resistência dos particulares, seria necessário implementar uma política de aquisições dependente da alocação, em grande escala, de recursos financeiros (Smets, 1977; 149). Alguns países, como os Estados Unidos, a Inglaterra e a França já adotaram, para superar os conflitos com os proprietários privados, política de aquisição para o domínio do estado das áreas a proteger. Assim, nos Estados Unidos, os estados da costa atlântica aplicam programas de compra de terras litorâneas que permitirão completo controle sobre as atividades (CNEXO, 1974; 170).

Mas, além das aquisições por compra ou desapropriação, evidencia-se a necessidade de se conhecer a fundo todos os meios de que o Estado dispõe para, juridicamente, “*s’appropriier d’un droit d’affectation*” das terras, ficando em condições de controlar, de modo integral, a ocupação das regiões a proteger. É assim importante saber, com exatidão, quais os bens e direitos de que o Estado já é titular nas regiões litorâneas, efetuando-se um esforço de elaboração doutrinária e legislativa para diminuir as dúvidas ancestrais que pairam sobre o domínio de muitos espaços naturais (lembre-se no Brasil as controvérsias sobre o regime jurídico dos terrenos de marinha, dos mangues, dunas e das próprias praias; (Rufino, 1972, 1981).

A doutrina norte-americana em torno da noção de *public trust*, tem fundamento na *national servitude*, que onera os cursos d’água navegáveis e determinados bens naturais, permitindo afetar os mesmos para conservação e proteção (Fink, 1991; 492). Os direitos de *quasi-property* que os estados norte-americanos detêm sobre os cursos d’água tornaram-se importantes *in the environmental context because they serve to justify government regulations in coastal and wetland areas which might otherwise be challenged under the taking clause*.

Na esfera dos estados-membros costeiros, tais direitos públicos emanados da doutrina do *public trust* têm como *leading case* a decisão da Corte Suprema no caso *Illinois Central Railroad Co. v. Illinois* (146 U.S. 387 [1892]). Mais recentemente, a Suprema Corte declarou que *the public trust extends not only to navigable waters but also to all waters affected by the tides* (*Petroleum CO.v. Mississippi* 108 S.Ct.791, 1988). O controle que o poder público estadual exerce sobre as terras submersas e as águas que as recobrem é inalienável. Tais bens são destinados ao uso comum do povo, ainda que pertençam a particulares. Em consequência *private property interests in land subject to the public trust are severely limited*¹⁷ (Rufino, 1989).

A doutrina do *public trust* que nos séculos precedentes teve curso no sistema de *common law*, com base no reconhecimento dos direitos da Coroa sobre as zonas sujeitas à ação da maré, tornou-se objeto de uma plêiade de decisões judiciais pelas quais foi revitalizada, reconhecendo-se os direitos públicos para fins de recreação, pesca e navegação (Sax, 1970; Lazarus, 1986).

A doutrina do *public trust*, ao consagrar o uso comum dos bens ambientais, restringe igualmente a faculdade da administração de conceder títulos de uso ou propriedade a particulares. Nos Estados Unidos as restrições ao uso da propriedade privada também têm sido fundadas no uso público imemorial e costumeiro. Assim, em decisão considera-

da inovadora, a Corte Suprema do Oregon entendeu que a interdição do acesso e uso de um terreno de praia constituía violação do uso comum público¹⁸.

Em todo caso, além desses expedientes para afastar os efeitos da incidência da *taking clause* na ocorrência de extremo sacrifício da propriedade privada, a proteção do meio ambiente nos Estados Unidos está facilitada pela enorme quantidade de bens naturais diretamente submetidos à propriedade pública, pois o governo federal possui quase 1/3 do território nacional (Jurgensmaier, 1988; 75).

A lista de ferramentas aplicáveis para a gestão dos solos é longa e diversificada, compreendendo instrumentos administrativos e de ordenamento, instrumentos fiscais e de apoio financeiro¹⁹; a criação de agências fundiárias capazes de constituir patrimônio costeiro, figura como um dos instrumentos de intervenção.

Essas agências já mostram êxito nas práticas nacionais; alguns países como os Estados Unidos (CNEXO, 1967), a Inglaterra²⁰ e a França, para subtrair os espaços naturais sensíveis à ganância imobiliária, conceberam programas de aquisição visando a respectiva proteção e sendo o caso, sua destinação ao público.

Como afirmado na primeira parte deste documento, as organizações internacionais pioneiras, haviam assinalado a necessidade de ser reexaminada, sistematicamente, a afetação das propriedades públicas das zonas costeiras, a fim de deter a privatização crescente do litoral. Aliás, a criação de *conservatoires internationaux de la nature* financiados pela comunidade internationale, já foi proposta como forma de suprir a ausência de meios financeiros de países detentores de sítios turísticos de grande interesse. Esses *conservatoires* poderiam adquirir o controle dos solos, mais particularmente quando existe consenso em torno da necessidade de sua preservação em estado natural.

Na França, uma agência fundiária – com a natureza de estabelecimento público administrativo – aplica um programa nacional de aquisição das áreas a preservar na orla marítima e lacustre. Essa agência fundiária francesa foi inspirada em prática estrangeira, mais precisamente o britânico *National Trust*. Trata-se do *Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres*, criado em 1975, com a missão de proteger os espaços litorâneos que, apesar de não apresentarem isoladamente elementos necessários para ensejar a criação de um parque ou reserva natural, são indispensáveis ao equilíbrio ecológico das regiões costeiras.

O balanço da atuação do *Conservatoire*, realizado em 1993, revela que a instituição já havia se tornado proprietária de 40 mil hectares de terras costeiras; cifra, todavia, bem inferior ao percentual de 15% do litoral francês que a agência planeja possuir (Fedden, 1977; 24). Esse resultado pode ser comparado com a atuação do *National Trust*, no Reino Unido, que segundo dados atuais, já é titular de 248 mil hectares e 600 milhas de costa.

O *Conservatoire* francês tem competência para efetuar todas as operações fundiárias, adquirir pela via amigável, pelo exercício do direito de preempção ou pela expropriação, porém não adota esses procedimentos senão quando outros meios de proteção se mostram insuficientes ou inadequados. Certos terrenos do Estado podem ser transferidos ao *Conservatoire* que lhes garante proteção, confiando-os, mediante convênios, às coletividades locais e outras pessoas públicas, ou mesmo às entidades privadas de proteção da natureza.

O modelo do *Conservatoire* francês fez escola e propagou-se para outros países; por exemplo, na Espanha reivindicava-se a criação de organismo similar que deveria ser, como na França, constituído por *personas competentes, honestas y motivadas: políticos y funcionarios con imaginación, conocimiento e ilusión* (López, 1983; 65).

Como demonstrado por meio da análise da legislação internacional e comparada, o intervencionismo do Estado encontra limites nas concepções mais ou menos privatistas da titularidade dos espaços costeiros, constatadas em diferentes países. O modo de intervenção mais eficaz, sobretudo nos lugares onde se impõe proteção estrita, é a atribuição dos espaços costeiros a um patrimônio público (*public trust*), constituído por meio da ampliação do domínio público em virtude de lei (*ex vi legis*), como no caso da Espanha, nos termos da *Ley de Costas* de 1988, ou pelas políticas de aquisição desenvolvidas pelos governos a exemplo do *Conservatoire du Littoral*, França, e por organizações não governamentais como o programa *Heritage Coast* desenvolvido pelo *National Trust*, na Inglaterra.

Nesse aspecto, alguns outros países, como o Brasil, gozam de posição privilegiada, ainda que freqüentemente ignorada ou não aproveitada. Em virtude de fatores sobretudo históricos, extensas porções dos respectivos litorais constituem uma propriedade pública não sujeita à apropriação por particulares, mesmo que se permita a esses algum direito ou faculdade de uso e aproveitamento.

Em conseqüência, no caso brasileiro, a apropriação pelo Estado de espaços litorâneos a proteger seria grandemente facilitada, pelo fato de já pertencerem ao país, como objeto de propriedade pública, extensas porções da orla marítima.

A tarefa mais espinhosa consistiria em definir a exata natureza jurídica dos mangues, dunas e zonas contíguas às praias (os terrenos de marinha), como ponto de partida de evolução posterior do direito pátrio. Poder-se-ia imaginar, por exemplo, à maneira do direito português (Freitas do Amaral, 1972; Fernandes, 1978), uma lei instituindo um regime jurídico coerente para essa ordem de fenômenos, abrangendo todos os terrenos do domínio hídrico, marítimo, lacustre e fluvial.

Os terrenos de marinha (a faixa dos 33m contados a partir da linha limite – preamar – do leito das águas), não obstante pertencerem ao domínio privado da União federal (bens patrimoniais relativamente alienáveis), poderiam ser afetados ao uso comum de todos os habitantes, isto é, ao domínio público, em lugar de concedidos aos particulares, a título de ocupação privativa. No que respeita aos manguezais – esses que integram o domínio público marítimo²¹ – as ações predatórias poderiam facilmente ser afastadas por uma atuação administrativa sólida, aplicando o regime jurídico específico.

Novo modelo de gestão desses bens públicos poderia desde logo ser implementado, a partir da legislação existente. Desde 1992, pelo menos, operou-se uma mudança na administração dos terrenos de marinha, quando o órgão gestor declarou expressamente a proibição de inscrição de novas ocupações que pudessem resultar em prejuízo à preservação ambiental ou ocasionar a supressão do uso comum de áreas públicas²².

Todavia, até esse momento, a administração dos domínios federais norteou-se por outros princípios e predominou a ótica do lucro orçamentário²³. Os terrenos de mangue, por exemplo, após terem sido aterrados de modo ilegal, foram sistematicamente considerados terrenos acrescidos de marinha e concedidos aos particulares para proporcionar receitas aos cofres federais. O Decreto-Lei nº 1561, de 13 de julho de 1977, a pretexto de regularizar a ocupação dos terrenos de marinha, ainda conferiu ao então Serviço do Patrimônio da União, órgão da administração federal titular da jurisdição sobre todos os

bens do domínio privado da União, melhores condições para rentabilizar esse patrimônio. Na mesma direção, o Decreto Legislativo nº 2398/88 e a Lei nº 9636/98 contêm disposições que, como a progressiva regularização das situações de fato, culminam na possibilidade ampliada de alienação de direitos a particulares sobre os bens costeiros.

Resumindo, poder-se-ia de imediato adotar uma diretriz de gestão, no sentido de que os terrenos de marinha que se encontram vagos ou ocupados de forma irregular, independentemente da necessária reforma legislativa do seu regime jurídico²⁴, sejam afetados ao domínio público marítimo, proibindo-se o respectivo aforamento e ocupação, salvo para a realização de projetos e atividades definidos em regulamento que sejam considerados de interesse público, como o desenvolvimento de equipamentos coletivos de lazer e turismo, entre outros.

Revivendo-se antigas praxes do direito colonial, as margens do mar (terrenos de marinha e acrescidos), em grande parte dos casos, devem ser concedidas aos municípios onde estão situadas para criação de áreas verdes e estabelecimento de logradouros públicos nos centros urbanos.

O legislador brasileiro tem evitado até então enfrentar a necessidade de fazer apropriação pública dos espaços que devem ser protegidos. E, assim, também tem facultado o exercício da gestão perdulária dos bens públicos do patrimônio imobiliário natural (Machado, 1988; 33). Essa indiferença compromete o futuro das políticas de gerenciamento costeiro, porquanto, com a alta especulativa dos preços da terra, os países não terão como dispor dos recursos necessários para implementar ação fundiária.

Tal atitude torna-se paradoxal, num país com sérias restrições orçamentárias, mas parece ser proporcional à crise permanente do setor público, típica do nível insuficiente de desenvolvimento. Situação semelhante foi observada no início da década de 1980 no contexto europeu. Ao passo em que os estados mais avançados, desde as duas décadas anteriores, já empreendiam ação sistemática de aquisição de terrenos para preservá-los da degradação e consagrá-los ao uso público²⁵, outros países europeus, com estágio de desenvolvimento inferior, pouco interesse manifestavam na conservação ou aquisição de direitos reais sobre os espaços costeiros.

Um exemplo de estratégia a ser desenvolvida em direção à recuperação e ampliação do domínio público é proporcionado pela legislação francesa quanto aos terrenos acrescidos, tirados do mar por meio de aterros. A Lei nº 63-1178, de 28 de novembro de 1963, prescreveu a incorporação ou afetação ao domínio público marítimo, dos terrenos artificialmente conquistados ao mar, ressalvadas as concessões outorgadas de forma legítima, e os direitos adquiridos de particulares.

Essa medida foi estendida mais tarde pela Lei Litoral, de 3 de janeiro de 1986, nos Departamentos do Ultramar, à reserva fundiária chamada zona dos cinquenta passos geométricos (“*cinquante pas du Roi*”) constituída por faixa de terreno equivalente a 81,20m de largura contados a partir do limite das águas, que, como os terrenos de marinha brasileiros, era classificada, anteriormente no domínio privado do Estado e suscetível de alienação (Auby, 1990; 159).

A *Ley de Costas*, da Espanha, destaca-se igualmente, por ter operado uma redefinição do domínio público, disciplinando sua utilização e consumando *ex novo* a sua ampliação sobre praias, dunas e áreas úmidas litorâneas. A Lei nº 22/1988, repudiando a privatização da costa, pôs termo aos abusos na outorga de títulos de uso responsável pelo latifundismo concessional (Vásquez, 1990; 66).

No Brasil, a Constituição de 1988 não correspondeu às aspirações no sentido da ampliação do domínio público. Durante o V Simpósio de Direito Ambiental (Curitiba, 1987) propugnou-se que a nova Carta declarasse pertencentes “ao domínio público natural da União, as praias, os mangues, as dunas, os terrenos de marinha e seus acrescidos, as margens dos rios, as falésias, os promontórios e as restingas litorâneas”, com ressalva apenas dos “direitos privados que sobre esses bens se houverem constituído legitimamente até essa data.” Propunha-se, outrossim, que as rendas obtidas com a gestão desses bens fossem aplicadas na conservação da natureza. Uma política de ampliação do domínio público afigura-se ainda mais necessária quando se observa no sentido oposto uma extensão “*très réelle de l’appropriation privée*” (Malafosse, 1973).

Sem embargo, pelo menos uma evolução constitucional no Brasil ocorreu, na disciplina da titularidade dos bens públicos, com a expressa inclusão das praias do mar no domínio federal. Fato novo é também o contido no inciso VII, do art. 20, da Constituição, referente ao domínio federal dos terrenos de marinha e seus acrescidos²⁶.

Atualmente, o art. 20, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, estabelece que as praias marítimas são bens da União; nota-se, porém, que o dispositivo não tratou da questão do regime aplicável, isto é, se constituem bens patrimoniais ou dominicais, ou, ao contrário, do domínio público. Bem verdade que essa classificação já era deduzida do art. 66, inciso II, do Código Civil, de acordo com a tese pela qual as praias do mar entram no mesmo regime jurídico que as águas sobrejacentes; ou seja, incluem-se no domínio público federal.

O conceito de praias, introduzido pela legislação espanhola, inclui expressamente as dunas²⁷. É, pois, oportuno efetuar a comparação do conceito legal de praia na Espanha com o dispositivo correspondente da legislação brasileira.

No Brasil, o §3º, do art. 10, da Lei nº 7.661/88, conceitua a praia como “a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece outro ecossistema”. Embora com diferentes elementos, a similitude entre os dispositivos em comparação é fácil de demonstrar.

Em ambos, a praia não se define apenas como a área periodicamente recoberta pelas águas (*estran*). Prepondera a noção de ecossistema pela qual os limites da praia abrangem faixa subsequente onde as águas não alcançam. Nessa concepção, o conceito de praias pode ser entendido de modo a incluir as dunas.

A partir do momento em que a preservação e a gestão integrada passem a incorporar políticas públicas consistentes, será possível estabelecer os condicionamentos necessários a fim de que a utilização pública ou privada desses bens naturais se realize consoante os princípios preconizados no plano internacional para o gerenciamento das zonas costeiras.

E, indo um pouco mais além, é plausível conceber esse patrimônio como verdadeiro instrumento da política nacional de gerenciamento costeiro. Ao contrário do modelo de gerenciamento costeiro norte-americano, provavelmente, o Brasil não disporá de recursos internos para serem transferidos aos estados em vista da implementação de programas, segundo a técnica do *federal consistency*, isto é, de adequação das ações regionais às metas estabelecidas pela União. Mesmo porque a descentralização das ações do gerenciamento costeiro, com a definição de novas atribuições aos estados-membros e aos municípios, é um dos sintomas de que o financiamento em ampla escala não terá origem no orçamento federal.

Em face dessa premissa, e para não estruturar o modelo de gerenciamento costeiro apenas em bases normativas constritivas, novas formas de adesão e participação, alcançadas por intermédio de subsídios e incentivos, deverão ser desenvolvidas.

Uma política de gestão do patrimônio da União na Zona Costeira, centrada no princípio da economia e raridade dos espaços naturais que o constituem, e que lhes reconheça um valor de uso coletivo como pertencentes a uma universalidade, reconhecida inclusive como bem de uso comum do povo (art. 225, da Constituição), coincide com os objetivos pretendidos pela gestão integrada do litoral.

A outorga de prerrogativas de uso dos bens federais na Zona Costeira pode não ser apenas perfeitamente conciliada com os programas de gerenciamento costeiro, mas assumir o papel de verdadeiro instrumento de efetivação das conseqüentes políticas públicas.

A evolução preconizada implica a transição de um enfoque passivo de mero controle das situações de fato, para uma abordagem voluntarista de engajamento em metas de gestão comuns e não setorizadas.

A criação de estruturas intersetoriais na administração brasileira, com aproveitamento dos órgãos existentes, poderia solucionar as falhas na gestão do patrimônio litoral brasileiro, harmonizando a atuação dos órgãos públicos e controlando a atividade privada. Sob o aspecto organizacional, é fundamental que a competência atribuída ao órgão atualmente denominado Secretaria do Patrimônio da União, para gerir terrenos de marinha, mangues, dunas, acrescidos e ilhas, esteja em sintonia com as atribuições dos órgãos federais, estaduais ou municipais cuja função seja a proteção do meio ambiente, destinando-se esses bens à conservação da natureza e à preservação do equilíbrio ecológico das regiões litorâneas, sempre que necessário.

Nessa perspectiva, o patrimônio federal na Zona Costeira tornar-se-ia mais apto a atender às necessidades sociais ou coletivas de maior amplitude, do que a formar receitas de curto prazo para o erário.

Emprestando-se aos bens que compõem esse patrimônio o caráter de instrumento ou alavanca dos mecanismos de gestão da orla marítima, inúmeras possibilidades de intervenção aparecem. As terras litorâneas da União sendo necessárias para diferentes usos e atividades (turismo, transportes marítimos e portos, culturas marinhas, atividades industriais e desenvolvimento urbano), coloca a pessoa jurídica titular desses espaços naturais em posição de determinar as condições pelas quais os bens litorâneos poderão ser utilizados.

Concretamente, a possibilidade de intervenção surge tanto nos procedimentos de autorização ou cessão para a utilização dos terrenos de marinha e acrescidos, como pode ser praticada na regularização e inscrição de ocupações ou na contratação da venda do domínio útil para a constituição da enfiteuse ou aforamento.

Nesse contexto, todo o suposto anacronismo da legislação patrimonial desaparece, sendo substituído pela noção de que a propriedade pública não deve ser preservada apenas pela função que exerce, ou pode exercer, a de satisfazer interesses coletivos, mas também pela sua natureza de reserva imobiliária, que permite ao poder público adotar uma política ativa de intervenção no mercado fundiário, freando a especulação que, freqüentemente, recai sobre os próprios bens públicos.

Uma gestão patrimonial eficaz dos bens públicos costeiros pode suprir perfeitamente a carência de recursos públicos para executar um programa de aquisição ou de ampliação de espaços de uso público na orla marítima, além de se contrapor à tendência crescente de atribuir-se judicialmente indenizações desmedidas como compensação a particulares pelas limitações administrativas de cunho urbanístico ou ambiental.

3. Considerações finais

Definindo-se o Projeto Orla como parte de um conjunto de ações tendentes à efetivação da gestão integrada da Zona Costeira, o Patrimônio da União se afirma, nessas áreas, como um dos instrumentos de fomento e viabilização do planejamento e controle do uso e ocupação do *front* marítimo. Trata-se, assim, de tema que se relaciona aos aspectos institucionais do gerenciamento costeiro, e o seu completo entendimento pode ser obtido mediante estudo da legislação comparada e da investigação sobre as tendências do direito internacional.

No presente trabalho, as alternativas e modelos de organização administrativa para o litoral foram considerados apenas em sentido prospectivo. Cumpria refletir sobre as possibilidades de intervenção a partir das estruturas organizacionais e dos poderes que a administração federal brasileira já dispõe para alcançar os resultados visados.

Entre os métodos de controle das intervenções humanas no litoral, excetuada a apropriação direta dos bens pelo poder público, destaca-se a imposição de limitações administrativas incidentes sobre os usos e atividades que recaem sobre os bens imobiliários.

A perspectiva de que sejam harmonizadas as ações da administração federal, entre o órgão do meio ambiente e o órgão ao qual cabe a tutela dos bens públicos litorâneos, traz possibilidades de solução para os tradicionais conflitos interinstitucionais. Em outras palavras, surge a oportunidade de utilizar as prerrogativas inerentes à titularidade pública dos espaços costeiros como elemento propulsor das políticas de gestão integrada do litoral, de modo que a atuação conjunta das duas áreas prioritárias para a construção de um modelo de gerenciamento costeiro para o Brasil (Ministério do Meio Ambiente e Secretaria do Patrimônio da União), se apresenta por meio do Projeto Orla como momento exemplar, há muito esperado.

A comparação do texto da Lei nº 7.661/88 com a legislação estrangeira comprova que as respectivas normas não são supérfluas ou extravagantes, mas sim o elo de compatibilização do sistema jurídico pátrio com uma tendência universal. Feita essa constatação, é provável que a regulação das liberdades e a imposição de limitações administrativas que vão incidir sobre a esfera patrimonial dos cidadãos, em particular sobre o direito de propriedade e a livre iniciativa, encontrem finalmente menor resistência.

Notas

- 1 Sobre a lei francesa de 1986, foi dito que: “*s’inspire des textes internationaux relatifs au littoral en les adaptant à la volonté nationale, et constitue de ce fait un pas vers l’élaboration d’une stratégie internationale de mise en valeur des espaces côtiers.*” Déjeant-Pons, Maguelonne, *L’insertion de la loi “littoral” du 3 janvier 1986 dans le droit international de l’environnement relatif aux espaces côtiers*. Colloque LA LOI LITTORAL. Société Française pour le Droit l’Environnement. *Actes du Colloque de Montpellier*. Ed. Economica, 1986, p.56-90.
- 2 No Conselho da Europa nasceu uma idéia de ordenamento do litoral com base na divisão daquele continente em três regiões (Báltico, Atlântico Norte e Mediterrâneo): “*ayant chacune à sa tête une autorité chargée d’appliquer un plan directeur régional. Les plans nationaux du littoral, élaborés préalablement par chaque État, seraient ainsi coordonnés au niveau régional, puis au niveau européen, conformément aux objectifs de la charte européenne du littoral.*” Vide Van Teeffelen, Wim. *STRATÉGIE EUROPÉENNE D’AMÉNAGEMENT DU LITTORAL*. Conseil de l’Europe, Strasbourg, *Aménagement du territoire européen, Série d’études*, 1984, n°47. D’après Déjeant-Pons, Maguelonne. *Idem*, p.89.
- 3 “*Son varias las políticas sectoriales de la EU que tienen un efecto positivo real o potencial sobre el medio ambiente costero, en concreto las directivas sobre contaminación, conservación de la naturaleza y evaluación ambiental. Los Fondos Estructurales, por su parte, financian muchas actividades beneficiosas. No obstante, los estudios y proyectos del programa de demostración indican que una parte importante de las políticas de la EU no coincide con los objetivos de una gestión integrada de las zonas costeras, o no realiza el potencial de apoyo a esse tipo de gestión que cabría esperar.*” Comisión Europea. *HACIA UNA ESTRATEGIA EUROPEA PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS. PRINCIPIOS GENERALES Y OPCIONES POLÍTICAS*, Itália, 1999, p.20.
- 4 Adotada pelo Comitê dos Ministros, em 26 de outubro de 1973, na 225ª reunião dos delegados dos ministérios. O Conselho evocou a “*rarité des zones côtières*” e a “*fragilité du littoral*”. Essa idéia foi retomada na Carta Européia de 1981 que declarou o litoral, “*un bien rare et fragile*”.
- 5 Esse texto dá continuidade ao prescrito nas resoluções n°s 1 e 2, da 4ª Conferência Européia Ministerial sobre Meio Ambiente, abrangendo *les zones côtières, rives fluviales et lacustres, leur planification aménagement et gestion en compatibilité avec l’équilibre écologique* (Atenas, 25-27 de abril de 1984). Ver também a Recomendação n° 5 18-23 setembro de 1985. As conclusões do seminário europeu consagrado ao desenvolvimento e ordenamento das zonas costeiras realizado em Cuxhaven pelo Comitê Directeur pour L’aménagement du Territoire, 7-9 maio de 1985, *contribuent à mieux cerner la problématique de ces espaces*. Vide *Rapport du séminaire européen de Cuxhaven, Conseil de l’Europe, Strasbourg, Aménagement du territoire européen, Série d’études*, 1986, n° 48, p. 15-18).
- 6 A chave mestra dos planos de ação consiste na elaboração de *dispositif juridique de caractère global qui organise juridiquement et institutionnellement la coopération, chaque pollution étant objet d’un protocole technico-juridique*. Falicon, M. 1981,17.
- 7 “*Fondé sur une approche générale et transectorielle des problèmes environnementaux concernant les zones marines et côtières, le programme pour les mers régionales associe une évaluation de la qualité du milieu marin et des causes de sa dégradation à des activités de gestion et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières. Des instruments juridiques régionaux ainsi que des programmes d’activités concrètes sont simultanément mis au point. ... L’interdépendance qui existe entre les cinq composants, interdisciplinaires, des plans d’actions (évaluation, gestion, parties juridiques, institutionnelle et financière) renforce l’unité de la démarche: les activités d’évaluation permettent de cerner les problèmes exigeant une attention particulière au niveau de la gestion et de la réglementation, les mesures de gestion s’appuient sur les informations scientifiques, et les accords juridiques renforcent la coopération interétatique. Les dispositifs institutionnels ainsi que les aspects financiers sous-tendent l’ensemble de ces initiatives.*” U.N.E.P. *Guidelines and principles for the preparation and implementation of comprehensive action for the protection and development of marine and coastal areas of regional seas* U.N.E.P *Regional seas reports and studies*, n°15, U.N.E.P, 1982.
- 8 Princípio desenvolvido no âmbito do relatório do governo francês, *PERSPECTIVES POUR L’AMÉNAGEMENT DU LITTORAL FRANÇAIS*. Paris, La Doc. Française, 1973, pp.25-41 et 233-257; foi sistematicamente retomado pela totalidade dos textos internacionais sobre a Zona Costeira.
- 9 “*En las zonas costeras sólo se puede construir de acuerdo con un plan aprobado de playas (véanse las disposiciones de los artículos 7 a 10). Lo mismo rige par divisiones, incluidas parcelación y venta o alquiler de una parte de una propiedad.*” (article 1). “*Las edificaciones, construcciones o cercados no podrán efectuarse más cerca del mar que a 10 metros medidos en el plano horizontal en marea alta desde la orilla, y tampoco podrán ser reformados esencialmente.*” (article 3). *Ibid.* CEOTMA, p.128.

- 10 No caso da China, por exemplo, o organismo State Oceanic Administration – SOA, criado em 1964, detinha atividades de coordenação, pesquisa, planejamento e prevenção da poluição marinha, sobre pesca, portos, transportes marítimos, urbanismo, águas e energia. Zhijie, Fan. & R.P. Côté. 1990;307, sem absorver, contudo, as competências específicas de outros órgãos.
- 11 É exigida igualmente a descrição da estrutura proposta, discriminando os diferentes níveis de responsabilidade. O órgão estadual deve ser dotado de poder de polícia, inclusive fiscal (Idem §1455, d).
- 12 Relacionam-se ao Decreto-Lei os seguintes: Portaria nº 767, de 30.12.96 que aprova as normas técnicas de referência a serem observadas nos POOCs; o Decreto-Lei nº 302, de 26.9.1990, o qual define o regime de gestão urbanística do litoral, estabelecendo os princípios a que regem a ocupação do uso do solo, o acesso ao litoral, a instalação de infra-estrutura, entre outros; Decreto Regulamentar Regional nº 22/96/A, de 26.4.1996, que prevê a constituição de comissão técnica de acompanhamento de elaboração do POOC e a Resolução do Conselho dos Ministros nº 86/98, de 10.07.1998, o qual aprova algumas linhas de orientação que consubstanciam a estratégia do governo para a orla costeira.
- 13 O plano de urbanismo pode ampliar essa limitação, alargando a *faixa lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion le justifient*, Lei Litoral nº86-2, de 3 janeiro de 1986, que introduziu o art.146-4, inciso III, do Código de Urbanismo.
- 14 “*En el marco del respeto general a los derechos legalmente adquiridos, el criterio básico que se utiliza consiste en establecer la plena aplicabilidad de las disposiciones de la ley sobre la zona de servidumbre de protección y de influencia únicamente a los tramos de costa que no están urbanizados y en los que los propietarios del suelo no tienen un derecho de aprovechamiento consolidado conforme a la legislación urbanística.*” Vide *Exposição de Motivos da Ley 22/1988, LEGISLACIÓN DE COSTAS*. Ed.Tecnos, Madri, 1990. É de assinalar que o artigo 73, da Lei espanhola sobre urbanismo, de 9 de abril de 1976 (*Ley del Suelo*), já dispunha que nos sítios de paisagem natural aberta como o litoral, é proibida a construção cuja altura ou volume impeça ou limite a contemplação da paisagem.
- 15 Em outras palavras, trata-se da aplicação do “*principe de disponibilité*.” *Déjeant-Pons, Maguelonne. LES ZONES CÔTIÈRES EN DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT. Actions pour la mise en valeur des zones côtières méditerranéennes. Thèse Doctorat d'Etat en Droit. Université de Montpellier I, 1985, 715 pages, p. 439.*
- 16 É nesse sentido então que a noção jurídica do domínio público marítimo se apresenta como uma “arma preciosa”, pois, nos sistemas jurídicos em causa, o Estado, não sendo o proprietário das zonas a proteger, poder-se-ia ver compelido a indenizar os particulares pelas restrições impostas aos seus direitos, realizando grandes e desnecessárias despesas. Vide Dufournet, Paul. “*Le Littoral de l’Océan Atlantique et de la Manche*, in *PENN AR BED*, vol. 10, nº 83, fascículo 4, dezembro de 1975, p.177-180.
- 17 Findley, Roger W. & Daniel A. Farber. *ENVIRONMENTAL LAW*, 1988:325. No caso *Marks v. Whitney* (6 Cal. 3d 251, 98 Cal.Rptr. 790, 491 P.2d 374 [1971]) decidiu a Corte Suprema que qualquer vizinho está legitimado a opor-se à drenagem ou desenvolvimento de área úmida, cuja preservação no estado natural tenha base no *public trust*”,
- 18 “*...held that fencing beach land violated a property interest on the parte of the public deriving from longstanding custom*” State ex. rel. Thornton v. Hay, 254 Or. 584, 462 P.2d 671 (1969) “*...held that fencing beach land violated a property interest on the part of the public deriving from longstanding custom*” State ex. rel. Thornton v. Hay, 254 Or. 584, 462 P.2d 671 (1969).
- 19 Esses instrumentos foram esquematizados da seguinte forma: “1) *Instruments d'aménagement*: - *aménagement public*; - *interdictions et restrictions en matière de construction*. 2) *Instruments fiscaux*: - *taxe foncière*; - *taxe annuelle sur la valeur des sites*; - *taxe sur les plus-values foncières*; - *taxe sur les droits de construction*; - *dégrèvement d'impôt lorsque les terrains sont vendus aux pouvoirs publics*; - *taxe de développement*. 3) *Instruments de marché*: - *achat de terrains sur le marché libre*; - *échange de terrains*; - *vente de terrains*; - *utilisation de sociétés d'aménagement privées ou semi-publiques*; 4) *Instruments de soutien financier* - *prêts ou subventions aux autorités locales pour l'acquisition de terrains*; - *conditions spéciales pour les prêts pour l'acquisition de terrains*; - *versements compensatoires au moyen d'obligations d'Etat ou municipales*; 5) *Instruments administratifs*: - *nationalisation ou municipalisation des terres*; - *remise obligatoire de zones publiques aux pouvoirs locaux sans compensation*; - *confiscation des plus-values en cas d'expropriation*; - *limite des droits d'acquisition de terrains*; - *réglementation du prix de terrains*; - *droits de préemption*; - *relotissement obligatoire*; - *législation visant à protéger les zones de beauté naturelle et d'intérêt historique*; - *banque de terrains (à l'échelon local, régional et national)*; - *mise en commun des terrains*; - *location de terrains*; - *cadastre*; - *évaluation des terrains*; - *personnel compétent et administration efficace dans le domaine foncier*; - *programmes de politique foncière pour les pouvoirs locaux*; - *recherche dans le domaine de la politique foncière.*” *Conseil de l'Europe. LES ZONES CÔTIÈRES, RIVES FLUVIALES ET LACUSTRES: LEUR PLANIFICATION, AMÉNAGEMENT ET GESTION EN COMPATIBILITÉ AVEC L'ÉQUILIBRE ÉCOLOGIQUE. Strasbourg, MEN 4 (84) 2, 1984.*

- 20 Também na Inglaterra, amplo plano de defesa do patrimônio costeiro vem sendo implementado pela Countryside Commission, sob a forma de recomendações aos poderes locais: são 34 áreas selecionadas, denominadas Heritage Coasts e que contam em média 35Km de extensão, representando 27% da orla marítima; a política de gestão dos *Heritage Coasts* visa solucionar os problemas de uso e ocupação, preservação e desenvolvimento das zonas litorais.
- 21 A Ordem Régia de 1678 dizia expressamente que os mangues eram de domínio da Coroa: *“estes mangues eram de minha regalia por nascerem em salgado, onde só se chega o mar e com a enchente serem muito necessários para conservação desse povo, engenho e navios”*. Mas os mangues são de domínio público marítimo, não apenas porque leis antigas os tenham classificado nesse regime; é que, como as praias do mar, estão os mangues sujeitos à influência das marés. Não se confundem, pois, com os terrenos de marinha, que, pelo direito atual, são bens dominicais ou de domínio privado da União. Pertencendo ao domínio público da União, os mangues são inalienáveis e imprescritíveis, não implicando transferência ao domínio privado a realização de aterros sobre essas áreas.
- 22 Vide Portaria nº 583, de 12 de agosto de 1992, do Ministro da Fazenda. O art. 3º veda a ocupação “que concorra ou tenha concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo”.
- 23 Essa preocupação com o lucro orçamentário não é exclusiva da administração fazendária brasileira, pois, mesmo na França, constata-se a existência de contradições entre os fins de preservação e utilização do litoral no interesse geral, e a geração de receitas para a Fazenda pública. *“De plus en plus, l’administration est public, quite à sacrifier quelque peu l’affectation au public”* Moderne, Franck. La protection du domaine public maritime et le régime des plages. LA PROTECTION DU LITTORAL, 2ème Colloque de la SFDE. Publications Pér. Spéc. Lyon, 1979, p. 94.
- 24 Tramitou durante muito tempo no Congresso Nacional projeto de lei de autoria do deputado capixaba Feu Rosa, dispondo sobre o regime jurídico dos terrenos de marinha (Projeto de Lei nº 543, de 1979, Câmara dos Deputados). O projeto, entre outros absurdos, favorecia a privatização das praias, facilitando também a apropriação por particulares dos terrenos acrescidos naturais e dos aterros artificiais sobre o mar. Recentemente, Projeto de Lei nº 4.316, de 2001, do Senador Paulo Hartung, quer retirar, ainda que de modo parcial, a titularidade da União sobre os terrenos de marinha, transferindo-a para os municípios.
- 25 *“Curieusement d’autres Etats, parfois moins avancés économiquement, ne se préoccupent pas d’acquérir considérant, soit que ce n’est pas nécessaire, (mais il risque d’être trop tard) soit que cela est trop onéreux.”* Prieur, Michel. LE DROIT APPLICABLE AUX ZONES CÔTIÈRES, RIVES FLUVIALES ET LACUSTRES. *Étude présentée para la délégation de la France*. Conselho da Europa Strasbourg, 1984 (4ª Conferência Ministerial Europeia sobre o Meio Ambiente, Atenas, 25-27 abril, 1984), 29 páginas, p.15)
- 26 Mas a remição ou venda do domínio direto de bens aforados prevista no caput do art. 49 das disposições transitórias, não se aplica aos terrenos de marinha e seus acrescidos, como estabelece o § 3º, do mesmo dispositivo. Os diversos incisos do art. 20, da CF, referem-se apenas à titularidade dos bens federais que ali aparecem reunidos, porém, sem distinção do respectivo regime jurídico. O regime jurídico de tais bens quando não possa ser deduzido do próprio texto constitucional será reconhecido pelo que dispuser a legislação ordinária.
- 27 Praias são as *“zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas o guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino u otras causas naturales o artificiales”* (Art. 3.1.b, *Ley de Costas*, da Espanha).